

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

for Ukraine.

Key words: administrative responsibility, housing and utilities, the Code of Administrative Offences, international experience.

Надійшла до редакції 03.12.2013 р.

УДК 342.951

О. М. Шевчук,
асистент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ

Вивчено й охарактеризовано основні принципи державної контрольної діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, сформульовано поняття контролю цього виду.

Ключові слова: принципи, державний контроль, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Процес розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, головним завданням якої є утвердження й гарантування прав та свобод людини, безпосередньо пов'язаний з необхідністю забезпечення розвитку соціально-економічних відносин та їх регулювання відповідно до конституційних засад і чинного законодавства. Контроль, як і будь-який інший різновид правової діяльності, має певну організаційно-правову структуру, організаційно-правовий механізм його здійснення, що складається з елементів, що становлять собою відповідні принци-

пи. Виступаючи загальнообов'язковою вимогою, останні виконують певну регулятивну функцію й безпосередньо впливають на суспільні відносини. Ось чому одним з важливих завдань юридичної науки є дослідження, пізнання і практичне впровадження принципів такого механізму.

Основними завданнями даної публікації є вивчення і практичне застосування принципів державного контролю в царині обігу наркотичних засобів, висвітлення розвитку контрольних відносин між контролюючим суб'єктом і контрольованим об'єктом, показ різноманітних

форм їх прояву при окресленні цілей, розроблення стратегічних напрямків розвитку й відповідних тактичних планів, підкреслення потреб створення необхідних умов для функціонування сфери антинаркотичної діяльності. (У подальшому, якщо інше спеціально не застережено, вживається термін «наркотичні засоби», який означає сукупність – наркотичних засоби, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Це стосується й назви статті). Визначення принципів державної контрольної діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, має важливе значення для формування, узгодженості й функціонування всіх елементів, які складають контрольний механізм з дотримання законності у цій сфері.

Принципи загального державного контролю тією чи іншою мірою розкриті в роботах В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. М. Горшеньова, С. В. Ківалова, І. Б. Шахова та інших учених. Принципи різних видів державного контролю досліджувалися О. В. Шоріною, Л. К. Вороною, Л. А. Савченко, Н. В. Карнарук, С. С. Вітвицьким, В. Ю. Кобринським та іншими адміністративістами. Наукові напрацювання мають різну глибину аналізу принципів державного контролю: одні вчені їх лише перелічують, не розкри-

ваючи їх сутності, дехто намагається навести їх класифікацію. Проте належного вивчення принципів державного контролю, пов'язаного з обігом наркотичних засобів, ні в науковій, ні в навчальній юридичній літературі не існує, що й зумовило мету цієї статті.

Перш за все варто звернутися до етимології самого терміна «принцип», який походить від лат. «*principium*» (основа, початок) і згідно зі Словником іншомовних слів трактується як (а) основне, вихідне положення теорії, вчення тощо; (б) керівна ідея, основне правило діяльності; (в) внутрішнє переконання, погляд, що визначає норму поведінки; (г) основа устрою, дії будь-якого механізму, приладу [13, с. 409]. Філософська довідкова література тлумачить принцип як центральне поняття, підґрунтя системи, узагальнення й поширення будь-якого положення на всі явища тієї галузі, з якої даний принцип було абстраговано [16, с. 362]. У Юридичній енциклопедії цей термін розглядається з фр. «*principe*», лат. «*principium*» (початок, основа): (а) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю й віддзеркалюють суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної,

державної чи громадської організації; (б) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності [18, с. 110, 111].

Як підкреслює О. В. Шоріна, принципи контролю є «організаційними і правовими засадами організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність» [17, с. 61]. Т. О. Коломоець і П. С. Лютиков зазначають, що в більшості наукових робіт із цієї проблематики ставиться наголос на принципах контролю як «на керівних ідеях». Принцип виступає «загальнообов'язковою вимогою... відіграє роль регулятора суспільних відносин... є самостійним структурним елементом права». При цьому визначальною для нього служить функція загальнононормативного орієнтиру з наступною конкретизацією у відповідних правових нормах [8, с. 68, 69]. Як бачимо, в більшості дефініцій принцип виступає основним елементом, керівною ідеєю, організаційними і правовими підвалинами здійснення державного контролю.

Слід погодитися з Д. В. Луценком, що при трактуванні поняття «принципи контролю» необхідно: (а) враховувати найважливіші, об'єктивно необхідні прояви контролю, що відбивають його природу, спрямованість і специфіку; (б) відтворювати методологічні вимоги, що постійно виявляються й використовуються

у процесі проведення контролю, сприяють на практиці підвищенню його ефективності [10, с. 97, 98].

На нашу думку, доцільно звернути увагу на призначення принципів державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, а саме: (а) здійснювати узагальнене закріплення його засад; (б) забезпечувати однотипове формулювання норм, що регламентують процедури контрольної діяльності та її межі; (в) домогтися впливу на суспільні відносини шляхом установа засад здійснення контролю.

Формулюючи принципи державного контролю, пов'язаного з обігом наркотичних засобів, потрібно спиратися на те, що першоосною, базисом постають загальні його принципи. Разом із тим треба враховувати й деякі особливості прояву державної контрольної діяльності у цій сфері, зумовлені специфікою підконтрольного об'єкта.

Отже, вихідну конструкцію «принципи державного контролю діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів» цілком логічно розглядати як керівну, основоположну ідею, що концентрує в собі досягнення науки і практики, відтворює інтереси суспільства, виконує роль загального нормативного орієнтиру у здійсненні такої діяльності державних органів, спрямовану на її

вдосконалення й ефективність.

Термін «принципи» у юридичному науковому середовищі вивчається здебільшого в контексті його прив'язки до права в цілому (принципи права, принципи певної галузі) або ж до конкретної діяльності. Так, О. П. Рябченко розглядає їх у теорії управління як закономірність, взаємозв'язок системи онтологічних елементів, яким притаманна об'єктивність і універсальність [15, с. 30]. В. К. Колпаков розуміє принципи як пізнані наукою і практикою позитивні закономірності, охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях [9, с. 21, 22]. З точки зору Ю. П. Битяка, основні принципи державного контролю – це універсальність, систематичність, безсторонність, реальність, дієвість, оперативність, результативність, гласність [1, с. 219]. В. Б. Авер'янов ними вважає об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність і регулярність [7, с. 225]. О. М. Бандурка й М. М. Тищенко серед принципів контрольної діяльності називають гласність, оперативність, економічність, дієвість, систематичність, професіоналізм і компетентність здійснення контрольної діяльності, а також пріоритетну спрямованість контролю на дотримання прав і законних інтересів громадян [2, с. 216]. О. Ф. Андрійко, досліджуючи організаційно-правові проблеми державного

контролю у сфері виконавчої влади, до принципів контролю відносить системність, систематичність, законність, дієвість, гласність і прозорість [3, с. 28].

В. М. Гаращук відчутно розширив перелік принципів і називає ними: законність, коректність, централізм, планову організацію діяльності контролюючих органів, професіоналізм, зрозумілість, науковість, відповідність заходів впливу, що застосовуються до порушників, які чинили правопорушення, реальність, об'єктивність, повноту, комплексність, суттєвість, корисність, неупередженість, доброзичливість, універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, взаємодію спеціалізованих контролюючих органів між собою і з правоохоронними органами, раціональний розподіл контрольних повноважень між контролюючими органами, концентрацію, допомогу підконтрольній структурі у виправленні помилок, тягар збирання доказів, відповідальність контролюючого органу перед державою й підконтрольною структурою за об'єктивність контролю, раптовість [5, с. 98–106]. Наведений варіант класифікації принципів державного контролю, на наше переконання, досить повно і всебічно розкриває засади контрольної діяльності, охоплюючи всі стадії її здійснення.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Серед принципів контролю в певній галузі доцільно вказати на нижченаведені. Так, П. Д. Матвієнко серед принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування виділяє: верховенство права, законність, об'єктивність, обґрунтованість, систематичність, системність, гласність, науковість, професіоналізм, неупередженість, цілеспрямованість, результативність, всебічність, повноту, оперативність, економність та ін. [12, с. 237]. О. П. Гетманець наводить такий перелік принципів державного контролю в бюджетному процесі: законність, відповідальність, раціональність, достовірність, професійність, незалежність, взаємодія, допомога й результативність [6]. А. В. Мамішев з огляду на завдання й повноваження фінансового контролю називає такі основні принципи, як систематичність, оперативність, об'єктивність, дієвість і гласність [11, с. 7].

З урахуванням наведеного можемо запропонувати перелік принципів державної контрольної діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів в Україні: законність, коректність, централізм, плановість, професіоналізм, науковість, об'єктивність, повнота, дієвість, гласність, систематичність, регулярність, оперативність, результативність, ефективність, взаємодія, неуперед-

женість, комбінування, відповідальність контролюючого органу (посадової особи) перед державою за результати контролю та ін. Розглянемо основні з них.

Принцип законності – один з головних у контрольній діяльності, пов'язаний з обігом наркотичних засобів. Він є конституційним, конкретизується у відповідних нормативних актах. Стаття 6 Основного Закону України вказує, що органи законодавчої, виконавчої й судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [4; 1996 – № 30. – Ст. 141]. Законність постає у декількох вимірах як принцип (а) здійснення державою владних повноважень, (б) поведінки фізичних і юридичних осіб у сфері права, (в) побудови системи нормативних актів, а також (г) соціально-політичного життя, що визначає реальність писаного права і ступінь його втілення [18, с. 498]. Розглядуваний принцип виражається в тому, що він регламентується правовими нормами. Його основне завдання – перевірка дотримання законодавства у сфері обігу наркотичних засобів, попередження правопорушень. Це означає, що контроль повинен провадитись: (а) у межах повноважень органу, здійснюючого цей контроль; (б) з дотриманням необхідної процедури і строків її виконання; (в) з на-

лежним юридичним закріпленням етапів і результатів контролю.

ДСКН України очолює Голова, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з неї Президентом. Він здійснює керівництво діяльністю ДСКН, несе персональну відповідальність перед Президентом, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на цей орган завдань і функцій (п. 11). ДСКН провадить добір кадрів у свій апарат, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату служби та її територіальних органів (п. 5).

Упровадженню законності сприяє те, що чинне законодавство наділяє Державну службу України з контролю за наркотиками (далі – ДСКН України) повноваженнями щодо організації розгляду звернень громадян з питань, що належать до сфери її управління (пп. 5 п. 5) [14; 2011. – № 29. – Ст. 1263].

Принципи об'єктивності й компетентності – специфічні принципи державного контролю. Об'єктивність висновків посадовців органів контролю в царині обігу наркотичних засобів забезпечується встановленням відповідних кваліфікаційних вимог до

осіб, які претендують на певні посади. Існування принципу компетентності – об'єктивне прийняття конкретного рішення у досліджуваній сфері посадовцем контролюючого органу, який має бути професіоналом своєї справи. *Професіоналізм* передбачає наявність фахової підготовки контролера, що унеможливорює введення в оману органу контролю (посадової особи) з боку підконтрольної структури. Цей принцип є запорукою *об'єктивності й реальності* контролю, що забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів у ДСКН України. Отже, *принцип компетентності* полягає в тому, що працівники контролюючих органів у сфері обігу наркотичних засобів повинні бути висококваліфікованими, досвідченими спеціалістами з відповідними моральними рисами, що забезпечить належне виконання покладених на них обов'язків. Це сприятиме дотриманню принципу не лише законності, а й компетентності.

Із принципом об'єктивності тісно пов'язані *принципи повноти, неупередженості й дієвості* державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів. *Принцип повноти* передбачає, що в роботі контролюючого органу не повинно бути прогалин, недоробок, зібрана інформація має бути повною й об'єктивною.

Зміст принципу науковості

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

полягає в тому, що в процесі контрольної діяльності у розглядуваній сфері має використовуватися сучасна техніка, а при необхідності – досягнення науки, передові практичні рекомендації тощо.

Принцип оперативності означає, що контролери зобов'язані швидко провадити контрольні дії, щоб не порушувати процесу функціонування об'єкта перевірки.

Принцип коректності – це дотримання моральної сторони контрольної діяльності в досліджуваній сфері, що відбувається в межах законності, супроводжуються повагою до прав і законних інтересів суб'єкта, щодо якого здійснюються контрольні дії.

Реалізація *принципу плановості* забезпечує чітку, послідовну роботу за різними складниками контролю, а саме за об'єктом, предметом, суб'єктами контролю. Разом із тим зазначимо, що в цій царині поруч із плановим контролем існує позаплановий. Є потреба чіткої регламентації підстав і порядку проведення планового контролю, зменшення кількості позапланових перевірок, урегулювання суб'єктного складу контролюючих органів.

Із цієї метою Законом України від 15 лютого 1995 р. за № 60/95-ВР «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» встановлюються заходи контролю за обігом наркотич-

них засобів, що охоплюють: (1) окреслення основних умов, вимог, правил і системи заходів; (2) ліцензування діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів; (3) запровадження системи дозволів у цій сфері; (4) визначення щорічної потреби зазначених речовин для медичних, наукових і промислових цілей; (5) застосування заборон та обмежень щодо обігу окремих наркотиків і встановлення квот, у межах яких він здійснюється; (6) подання звітів про діяльність, пов'язану з обігом наркотичних засобів; (7) ведення статистики фактичного обігу останніх; (8) контролювання виконання вимог та умов, передбачених законодавством; (9) установа спеціальних вимог щодо охорони складських приміщень, де зберігаються наркотичні засоби, й обмеження доступу до них сторонніх осіб (ст. 6 Закону) [4; 1995. – № 10. – Ст. 60].

Принцип планування охоплює належне передбачення, повне і своєчасне виконання відповідних завдань і функцій держави у сфері державної політики, спрямованої на протидію незаконному обігу наркотичних засобів і запобігання поширення наркоманії. Плановість – важливий принцип організації роботи контролюючих органів.

На виконання зазначеного Закону ДСКН України провадить

щорічні розрахунки й попередньо визначає потребу держави в наркотичних засобах, опрацьовує пропозиції щодо встановлення квот, у межах яких відбувається обіг наркотичних засобів (ст. 5 Закону). Крім того, ДСКН щороку подає до Кабінету Міністрів України: (а) звіт про результати реалізації державної політики в царині обігу наркотичних засобів і протидії їх незаконному обігу (пп. 5 п. 4); (б) прогнозує розвиток наркоситуації, провадить постійний моніторинг стану справ у сфері протидії наркозлочинності, забезпечує збирання й узагальнення інформації про джерела і шляхи надходження в незаконний обіг наркотичних засобів (пп. 7 п. 4); (в) отримує, аналізує й узагальнює в межах своїх повноважень інформацію про стан справ у сфері обігу наркотичних засобів і протидію їх незаконному обігу (пп. 8 п. 4) [14]. Наявність наведених положень дає можливість зробити висновок, що принцип плановості невід'ємний від інших принципів державного контролю в досліджуваній сфері.

Не менш важливим у діяльності контролюючих органів є *принцип гласності*. Під терміном «гласність» треба розуміти обов'язковість проходження документів і висновків про діяльність контролюючих органів через представницькі органи. Ос-

кільки гласність безпосередньо пов'язана з *публічністю*, під нею доцільно розуміти доведення результатів діяльності органів контролю у сфері обігу наркотичних засобів до відома громадськості шляхом опублікування цієї інформації у пресі, повідомлення через інші засоби масової інформації тощо. Так, ДСКН України організовує редакційно-видавничу діяльність, взаємодіє зі ЗМІ і громадськістю з метою дотримання *принципів відкритості, прозорості і гласності* під час своєї роботи (пп. 9 п. 4) [14]. До того ж ДСКН (а) інформує Міжнародний комітет ООН з контролю за наркотиками (пп. 35 п. 4) й органи державної влади про заяви урядів іноземних держав, які відповідно до конвенцій ООН забороняють ввезення на свою територію наркотичних засобів; (пп. 34 п. 4); (б) готує й подає до цього Комітету статистичні звіти про обіг в Україні наркотиків; (пп. 36 п. 4); (г) провадить обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями (пп. 37 п. 4) [14].

Принцип незалежності означає, що органи контролю у сфері обігу наркотичних засобів можуть виконувати свої завдання ефективно, лише якщо вони незалежні від підконтрольних суб'єктів і захищені від стороннього впливу. Необхідність незалежності основного контрольного

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

органу (ДСКН України) в окресленій царині, на нашу думку, доцільно закріпити в Конституції країни.

З огляду на зазначене зробимо деякі висновки. Послідовне здійснення принципів контролю забезпечить його високу ефективність, дієвість і результативність у сфері обігу наркотичних засобів. Усі розглянуті принципи взаємопов'язані між собою. Ось чому важливою є їх комплексна й системна реалізація у взаємо-

зв'язку і взаємозалежності, що здійснюється колом суб'єктів державного контролю в цій царині шляхом використання відповідних форм і методів контрольної діяльності на підставі норм, визначених чинним законодавством. Отже, сформульовані у статті принципи державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів повинні визначати і шляхи вдосконалення чинного законодавства, постаючи спрямовуючими, керівними ідеями для законодавця.

Список літератури: 1. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущий та ін. – Х.: Право, 2010. – 624 с. 2. Бандурка А. М. Административный процесс: учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с. 3. Виконавча влада і адміністративне право: моногр. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: моногр. / В. М. Гаращук. – Х.: Фоліо, 2002. – 176 с. 6. Гетманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 20 – 24. 7. Державне управління: теорія і практика / за заг. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. 8. Коломоєць Т. О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: моногр. / Т. О. Коломоєць, П. С. Лютиков. – Запоріжжя: Запорізьк. нац. ун-т, 2009. – 216 с. 9. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 10. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 180 с. 11. Мамішев А. Зміст і призначення контролю в механізмі управління / А. Мамішев // Економіка, фінанси, право. – 2003. – № 3. – С. 5 – 10. 12. Матвієнко П. Д. Принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України / П. Д. Матвієнко // Митна справа. – 2011. – № 5. – Ч. 2. – С. 230 – 237. 13. Новий тлумачний словник української мови. – [У 4-х т. – Т. 4.] / укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпко. – К.: Аконт, 1998. – 944 с. 14. Питання Державної служби України з контролю за наркотиками: указ Президента України від 13.04. 2011 р., № 457/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1263. 15. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: моногр. / О. П. Рябченко; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ., 1999. – 304 с. 16. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с. 17. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР: моногр. / Е. В. Шорина. – М.: Наука, 1981. – 301 с. 18. Юридична енциклопедія. – [У 6-ти т. – Т. – 2] / [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 2003. – 736 с.

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

Шевчук А. М.

Изучены и охарактеризованы основные принципы государственной контрольной деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, сформулировано понятие этого вида контроля.

Ключевые слова: принципы, государственный контроль, оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

PRINCIPLES OF STATE CONTROL OF TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS

Shevchuk O. M.

Studied and described the main principles of state control of the activity connected with the turnover of narcotic drugs, formulated his concept of control of this species.

Key words: principles, of state control, the turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors

Надійшла до редакції 19.01.2013 р.

УДК 336.226

В. О. Рядінська,
канд. юрид. наук,
голов. наук. співробітник Державного
науково-дослідного інституту МВС України,
м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ВІД ПРОЦЕНТІВ

Стаття присвячена аналізу міжнародного досвіду й національного законодавства оподаткування доходів фізичних осіб від процентів. Розглянуто елементи його правового механізму, надано власну оцінку введення в Україні податку на доходи від процентів.

Ключові слова: оподаткування доходів фізичних осіб, доходи від процентів.

Прийняття Податкового кодексу України (надалі – ПКУ) [6] значно вдосконалило оподаткування доходів фізичних осіб і наблизило його до європейських стандартів. Особливої актуальності в цьому контексті набуває оподаткування пасивних доходів (доходів, отриманих у вигляді процентів, дивідендів, роялті (пп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 ПКУ), оскільки воно є відносно новим інститутом податкового права.

Проблемні аспекти оподаткування доходів від дивідендів розглядали у своїх наукових роботах О. В. Гурнак, Н. В. Харченко, В. П. Вишнівецький, Д. В. Серебрянський, А. М. Соколовська, І. В. Олександренко, В. Г. Лопатовський, Т. М. Аксьонова, А. В. Дмитренко, І. І. Каліна, І. Ю. Ковтун та ін. Дослідження правового механізму податку на доходи фізичних осіб від роялті проводили такі вчені, як Н. Ю. Не-